

# Brasília: panorama jurídico-histórico

## Em torno da legislação fundadora de Brasília

Ibsen Noronha

### Sumário

1. Introdução. 2. Capitais coloniais e imperiais. 3. Rio de Janeiro, a República e o Distrito Federal. 4. As primeiras ideias de mudança da capital para o Planalto Central. 5. A interiorização durante a Monarquia. 6. No Arquivo Histórico do Senado. 7. A nova capital constitucionalizada. 8. A Comissão Cruls. 9. As Constituições de 1934 e 1937. 10. A Constituição de 1946. 11. Fundação, construção e inauguração da nova capital. 12. Conclusão.

### 1. Introdução

É comum um certo fascínio na reflexão sobre o surgimento de Cidades que estão envoltas de História. Pensamos em Atenas, onde a ideia de *Pólis* se manifestou com pujança, e logo nos perguntamos acerca de suas origens. Roma, a Cidade Eterna, desperta um vasto interesse. Na celebrada História de Roma de T. Mommsen, temos uma narrativa inolvidável sobre a fundação por Rômulo, na cena da demarcação feita com uma charrua puxada por animais. As ideias que percorrem a História do Direito Romano acerca da propriedade podem remeter sempre para este episódio do Palatino. Ainda hoje, quando visito as ruínas da Roma Antiga, volto o meu pensamento para aqueles primeiros homens rústicos que chegariam a elaborar um Direito elegante e que fundariam, para além da Cidade, a Ciência do Direito.

Ibsen Noronha é Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra; Professor de História do Direito Brasileiro na UnB; Assessor na Unilegis.

Fustel de Coulanges (1950), na sua jamais assaz citada obra *A Cidade Antiga*, adverte-nos sobre o aspecto ritualístico e tradicional que revestia a fundação das Cidades na Antiguidade. Servindo-se de diversos autores como Dionísio de Halicarnasso, Plutarco, Ovídio, Tácito e Catão, entre outros, refere recordações sobre a fundação de Roma:

“O primeiro cuidado do fundador está em escolher o sítio da nova cidade. Mas essa escolha, coisa grave e de que se julga depender o destino do povo, fica sempre entregue à decisão dos deuses...”

Chegado o dia da sua fundação, Rómulo oferece logo o sacrifício... A explicação do rito está em se exigir, para o ato que vai realizar-se, que o povo esteja puro...”.

Veremos, ao correr do texto, que Brasília, inaugurada na mesma data de Roma, em 21 de abril, também passou por diversos rituais.

A cidade de Brasília acaba de celebrar seus cinquenta anos. Essa cidade já nasceu envolta numa série de especulações de diversas ordens. Aspectos econômicos, sociais, técnicos, políticos, demográficos, ideológicos e culturais têm recebido tratamento historiográfico desde a segunda metade dos anos 50. Não deixou de ter também um ritual expressivo o seu nascimento. O ritual tradicional, que será sempre rememorado historicamente, pertence ao acervo da Civilização Cristã. O Brasil dos anos 50 era arraigadamente católico. Pode-se mesmo afirmar que até o Concílio Vaticano II, que teve lugar nos primeiros anos da década de 60, não se poderia conceber outro cerimonial senão o católico apostólico romano na fundação da nova capital do Brasil. Durante a construção, realizou-se um ato simbólico em um dia simbólico. Ei-lo narrado por Juscelino Kubitschek (1975):

“Havendo estabelecido as bases materiais e humanas da cidade, julguei

que havia chegado o momento de proporcionar aos pioneiros um pouco de conforto espiritual, promovendo a realização da primeira missa no local onde se ergueria a nova capital. Escolhi a data de 3 de maio por me parecer a mais expressiva, já que recordava a missa mandada dizer por Pedro Álvares Cabral. As duas cerimônias se equivaliam em simbolismo. A primeira assinalara o descobrimento da Nova Terra; e a segunda, quatrocentos anos mais tarde, lembraria a posse efetiva da totalidade do território nacional.

Na manhã de 3 de maio, cerca de 15 mil pessoas reuniram-se no Planalto. Durante vários dias, centenas de caminhões e de jipes, assim como de aviões de passageiros e teco-tecos, despejaram na cidade milhares de visitantes. Eram goianos de todos os quadrantes do Estado, mineiros do Triângulo, criadores da zona de Paracatu e curiosos de muitas unidades da Federação, que chegavam, para estar presentes à cerimônia histórica. Do Rio, seguiram, igualmente, numerosas pessoas – inclusive figuras expressivas da sociedade carioca, o que emprestou uma nota de elegância à paisagem rústica do Planalto. Estava presente, também, uma delegação de índios carajás que os aviadores da FAB haviam levado do Bananal.

Às 10 horas chegou o Viscount, especialmente enviado a São Paulo para transportar o Cardeal Dom Carlos Carmelo de Vasconcelos Mota, que traria a imagem de Nossa Senhora Aparecida, padroeira do Brasil, sob cuja invocação seria celebrada a Missa. A imagem, guardada em redoma com guarnições de metal, fora oferta da cidade de São Paulo a Brasília e já havia visitado todos os Estados e Territórios brasileiros, na revoada nacional da aviadora Ada Rogato.

Antes da missa foi batizada a primeira criança nascida na capital, o menino Brasília Franklin, do qual fui padrinho, e minha esposa Sarah, a madrinha...

Durante a missa, fez-se ouvir o magnífico coral feminino da Universidade Mineira de Arte e, em seguida, o Cardeal Mota dirigiu-me uma saudação, na qual salientou a importância de Brasília, que seria 'o acontecimento máximo depois do Ipiranga' e 'o trampolim mágico para a integração da Amazônia na vida nacional'. E concluiu assim sua oração: 'Na Bíblia se lê como Deus plantou, no meio do paraíso terreal, a miraculosa Árvore da Vida. Brasília é a árvore da vida nacional, providencialmente plantada no Planalto Central da nossa Pátria. Que as bênçãos de Deus e da Virgem Mãe de Deus façam com que Brasília cresça, floresça e frutifique em perene primavera da vida nova do Brasil: *Incipit vita nova!*'

Após a missa, falei aos presentes. Era a primeira vez que fazia um discurso oficial na nova capital. 'Estamos, todos nós, altos dignitários da Igreja, militares, homens de Estado, todos nós aqui' – declarei – 'reunidos, vivendo uma hora que a História vai fixar. Hoje é o dia da Santa Cruz, dia em que a capital recém-nascida recebe o seu batismo cristão; dia em que a cidade do futuro, a cidade que representa o encontro da pátria brasileira com o seu próprio centro de gravitação, recolhe a sua alma eterna... Dia em que Brasília, ontem apenas uma esperança e hoje, entre todas, a mais nova filha do Brasil, começa a erguer-se, integrada no espírito cristão, causa, princípio e fundamento da nossa unidade nacional. Dia em que Brasília se torna automaticamente brasileira. Este é o dia do batismo do Brasil novo. É o dia da Esperança. É o

dia da cidade que nasce. Que Brasília se modele na Conformidade dos altos desígnios do Eterno, que a Providência faça desta nossa cidade terrestre um reflexo da cidade de Deus; que ela cresça sob o signo da Esperança, da Justiça e da Fé.'"

A longa citação serve para demonstrar com clareza uma das inúmeras facetas que surgem quando se deseja, com seriedade, perscrutar as origens de Brasília. Lembremos que, naquele ano de 1957, os rituais litúrgicos da Igreja Católica ainda estavam carregados do simbolismo proveniente do Concílio de Trento. Ainda estávamos perante a Igreja Constantiniana, e talvez seja difícil imaginar hoje os efeitos sensíveis daquela cerimônia sobre os presentes. Não esqueçamos também o sempre invocado sonho de Dom Bosco acerca de uma Cidade onde "[...] aparecerá uma Grande Civilização, a Terra Prometida, onde correrá leite e mel. E essas coisas acontecerão na terceira geração."<sup>1</sup>

De fato, o tema da criação, fundação e inauguração de Brasília é capaz de suscitar um sem-número de hipóteses. Muitos têm buscado até explorar ângulos esotéricos em torno da localização e do estilo urbanístico arquitetônico da cidade. Enfim, não é escasso o campo para especulações.

Nosso pequeno contributo, na redescoberta que as celebrações de meio-século da capital do Brasil podem e devem provocar, será a busca da legislação que relampejou sobre o planalto central a nova cidade. A História do Direito também tem o seu subsídio e sua quota a conceder.

<sup>1</sup> Esta é a epígrafe do livro de Juscelino (1975) acima citado. Ressalte-se ainda, sob este aspecto litúrgico, a missa celebrada pelo Legado Pontifício, Cardeal Cerejeira, Patriarca de Lisboa, nos primeiros minutos do dia 21 de abril, na inauguração da cidade. Foi Missa campal, e encimava o altar da celebração a cruz, diante da qual, em 1500, fora celebrada a Primeira Missa do Brasil. A Cruz veio do Museu da Sé de Braga, onde, ainda hoje, é venerada como relíquia. Foi lida mensagem do Papa João XXIII. Sobre o episódio leia-se o livro de Juscelino (1975, p. 288-290).

Leis e propostas de lei permearam a nossa História como País independente, na tentativa da fixação de uma capital no centro do gigante Brasil. Vale a pena fazer o percurso e observar no espelho das leis a imagem de Brasília.

## 2. Capitais coloniais e imperiais

A primeira capital do Brasil colonial foi São Salvador da Bahia de Todos os Santos, fundada em 1549 pelo primeiro Governador-Geral, Tomé de Sousa, ao tempo do reinado de Dom João III, Rei que iniciou a colonização do Brasil com o sistema das capitanias hereditárias.

Em 1763 a capital passou para São Sebastião do Rio de Janeiro, por ordem do Marquês de Pombal, válido do Rei Dom José I. Em 1808, essa cidade acabou por tornar-se capital do Império português, na esteira da transmigração da Família Real para o Brasil. Em 1815, com a elevação do Brasil a Reino Unido, o Rio de Janeiro passa a ser a capital do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

Após o Conselho de Estado de 2 de setembro de 1822, presente José Bonifácio, no qual decidiu-se pela Independência, com o beneplácito da Princesa Leopoldina, então regente, e o Grito do Ipiranga, dado pelo futuro Imperador Dom Pedro, em 7 de Setembro, vimos o Rio ser transformado em Capital Imperial.

## 3. Rio de Janeiro, a República e o Distrito Federal

O golpe militar de 1889 criou uma federação, decalcada no modelo americano. Mas os líderes do movimento militar mantiveram a capital no Rio, agora Capital Federal. Notemos, contudo, que o federalismo tornou premente a criação de um Distrito Federal. Mas a nossa federação tem origem e conformação diversa da americana. Nosso federalismo surge por desagregação das províncias imperiais, enquanto a concepção

americana nasce da agregação das colônias independentes<sup>2</sup>.

O Distrito Federal no Brasil surge inspirado na ideia do distrito de Columbia nos EUA, criado em 1800. A primeira Constituição republicana, de 1891, deu categoria de município neutro ao Distrito Federal.

## 4. As primeiras ideias de mudança da capital para o Planalto Central

A transferência para o interior do Brasil era ideia antiga, pois a colonização privilegiara a zona litorânea do nosso País-Continente. O Patriarca da Independência<sup>3</sup> chegou a publicar, em 1822, um trabalho sob o título *Aditamento ao projeto de Constituição para fazê-lo aplicável ao reino do Brasil*, no qual sugere: “no centro do Brasil, entre as nascentes dos confluente do Paraguai e Amazonas fundar-se-á a capital desse reino, com a denominação de Brasília”<sup>4</sup>. O texto completo propõe plano de três engenheiros, mas não chegou a ser discutido nas cortes.

O Patriarca, então como deputado Constituinte, em 1823, redigiu, na sua pugna pela mudança, o seguinte texto:

“Parece muito útil, até necessário, que se edifique uma nova capital do Império no interior do Brasil para assento da corte, da Assembleia Legislativa e dos tribunais superiores, que a Constituição determinar. Esta capital poderá chamar-se Petrópole ou Brasília.”

Verdade que, mesmo antes da Independência, após a chegada do Regente Dom João, aventou-se da criação de uma capital no interior, ou seja, a ideia da interiorização foi uma realidade no período joanino.

<sup>2</sup> Daí, por exemplo, a diversidade dos direitos civis e penais nos diversos estados americanos.

<sup>3</sup> José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838) é o verdadeiro ideólogo da interiorização nos primórdios do Brasil independente.

<sup>4</sup> Alguns consideram este texto anônimo. De qualquer forma, o topônimo “Brasília” tem a sua primeira aparição.

## 5. A interiorização durante a Monarquia

O período imperial (1822-1889), consolidando a Independência e produzindo uma legislação puramente brasileira, também excogitou da mudança da capital.

O constitucionalismo iluminista, iniciado na Revolução Americana e consolidado na Revolução Francesa, fez carreira na América Latina e em 1824 será outorgada a primeira Constituição do Brasil.

Mas o texto constitucional imperial não consagrou as ideias de transferência da capital em qualquer dispositivo. Apesar disso teremos um fato relevante. Trata-se da construção de Petrópolis, que afirma um projeto de capital – capital de verão é bem verdade – no Brasil independente. E foi no ocaso do primeiro Reinado, em 1830, que Dom Pedro I mandou construir um Palácio Imperial, distante do Rio de Janeiro, que poderia receber estrangeiros pouco afeitos à canícula tupiniquim. A abdicação, no ano seguinte, interrompeu o projeto, que virá a ser retomado por Dom Pedro II, pelo Decreto de 16 de Março de 1843. Nele temos a previsão da construção de um Palácio Imperial, uma Igreja e a organização de um povoamento<sup>5</sup>.

O pai da historiografia brasileira, Visconde de Porto Seguro, aparece, a partir dos anos quarenta de Oitocentos, como o principal idealizador da interiorização da capital. Publicou o *Memorial orgânico*<sup>6</sup>, no ano de 1849, no qual discorre substancialmente sobre a mudança da capital, preocupando-se com a questão da identidade nacional e da modernização do país. Dois anos mais tarde, acaba por publicar um suplemento ao *Memorial orgânico*, dando também algum tratamento ao problema da capital.

Vejamos um extrato dessa obra:

<sup>5</sup> Que será feito essencialmente por alemães, franceses, italianos e portugueses.

<sup>6</sup> O título completo: *Memorial orgânico que a consideração das assembleas geral e provincias do império apresenta um Brasileiro*.

“Ora pois hoje que já nam somos colônia; que nam necessitámos de estar em dependência de Lisboa, e que as vantagens de termos a capital sobre o mar, nam compensam a fraqueza e compromettimento que dahi podem resultar para a naçam, e outras muitas vantagens que se colheriam de a transferir para o interior, segundo adiante mostraremos, assentamos por princípio que a capital do Império [...] nam deve ser em um porto de mar, sobre tudo actualmente, em que graças á invençam dos caminhos de ferro, podemos fazer em algumas horas comunicar com a beiramar qualquer ponto do certam.” (VARNHAGEN, 1849)

E pouco mais adiante revela a plaga onde deverá ser fundada a capital:

“Mas se abandonando a ideia de encontrar já feita e acabada a cidade que tanto nos convém, nos resolvermos a fundar uma, segundo as condições que se requerem a toda a capital de paiz civilisado hoje em dia, a verdadeira paragem para ella é a mesma natureza que a aponta [...]. É a em que se encontram as cabeceiras dos afluentes Tocantins e Paraná, dos dois grandes rios que abraçam o Império; i.e., o Amazonas e o Prata, com as dos do São Francisco [...]. É nessa paragem bastante central e elevada, de donde partem tantas veias e artérias que vam circular por todo o corpo do Estado, que imaginamos estar seu verdadeiro coração; é ahi que julgamos que deve fixar-se a sede do governo do Império”. (Idem)

O contributo teórico de Varnhagen é complementado, na prática, pela viagem que empreende ao interior do Brasil no ano de 1877<sup>7</sup>. Assim, acabou por visitar a região que tantas vezes sugerira para

<sup>7</sup> Neste mesmo ano publicara em Viena, onde comandava a embaixada brasileira, a obra *A questão da capital: marítima ou no interior?*

fundar a nova capital do Império. Essa viagem durou cerca de meio ano. Esteve na província de Goyaz. Em Vila Formosa da Imperatriz, hoje Formosa, escreve carta ao Ministério da Agricultura. Na missiva cita a região onde estão três lagoas: Formosa, Feia e Mestre, e repisa o assunto da mudança da capital:

“Não entrarei aqui, Exm. Sr., na questão da alta conveniência para o Império a até para o Rio de Janeiro, da mudança da capital [...]. Mas não posso deixar de aproveitar esta ocasião para recomendar a importância, em todo o sentido, da mencionada paragem, como solo fecundo, em que tem de vingar e prosperar muito quaesquer sementes que nelle se lançarem”. (VARNHAGEN, 1877)

Como afirma Laurent Vidal (2009), Varnhagen contribui para fundar historicamente o projeto de uma nova capital.

#### 6. No Arquivo Histórico do Senado

Investigando o Arquivo Histórico do Senado, deparei-me com um decreto muito raramente citado na historiografia que trata da mudança da capital. Datado de 9 de Julho de 1852, poderá condensar as diversas ideias e sugestões de interiorização que viemos perfunctoriamente apreciando.

O Decreto define a localização da Capital do Império entre os rios São Francisco, Maranhão ou Tocantins, sob as latitudes 10 e 15 graus Sul. Invoca a salubridade notória do sítio. Mas que seja comprovada por dados científicos. Demanda facilidades de definição natural de limites com rios, montanhas e outros acidentes. A forma será de poliedro circunscrito a um círculo, com raio de 10 léguas.

Sobre essa referência à salubridade do local para a instalação da capital, não podemos deixar de associar à recomendação medievalizante para os Príncipes, feita por Santo Tomás de Aquino, de que deve ser escolhida, se possível, região temperada.

Advertia o Doutor Angélico que, entre as muitas vantagens de tal escolha, a temperatura amena seria das primeiras, pois mantém a saúde e proporciona vida longa.

O Decreto de 1852 comanda a imediata demarcação e o mapeamento do local reconhecido com as qualidades necessárias. Também deverá proceder-se à imediata desapropriação de propriedade particular, concedendo-se aos proprietários o usufruto por nove anos.

O art. 3º preceitua:

“No centro do território, que será a parte mais saudável d'elle, será construído hum vasto e elegante edificio, em que se conterão hum Templo maggestoso, o Paço Imperial, o do Senado, o da Camara dos Deputados, o do Supremo Tribunal de Justiça, e o do Tribunal do Thesouro Nacional.”

A preocupação estética do legislador é notável.

A lei não olvida a necessidade de alojamentos para os Ministros de Estado, assim como, para os Representantes da Nação e Ministros do Supremo Tribunal de Justiça.

As vias de acesso por terra e água são demandadas lestantemente. Em seguida, o Decreto prevê as formas de venda pelo governo dos terrenos compreendidos no território. Ficam autorizados de pronto recursos para o reconhecimento do terreno, demarcação e registro, assim como desapropriação de propriedade particular e a dita construção de acessos, no caso, por caminhos-de-ferro. Os recursos serão obtidos por meio de apólices da dívida pública.

O artigo 9º prevê a aplicação dos recursos, provenientes da venda dos terrenos encravados no território da futura capital do Império, nas construções necessárias.

O Decreto de 1852, no seu derradeiro artigo, revoga todas as disposições em contrário e é assinado por Hollanda Cavalcanti, tendo sido publicado no Rio de Janeiro pela Typographia Nacional.

O texto que temos sob a vista está emendado à mão em dois artigos.

Nada obstante é muito valioso como documento histórico sob diversos aspectos. Sobretudo se cotejarmos com a Lei aprovada mais de um século depois<sup>8</sup>. Fácil será notar a coincidência da técnica legislativa, assim como da substância.

### 7. A nova capital constitucionalizada

As concepções que informaram o advento da República também acabaram por exercer influência no plano geral de edificação de uma nova capital. Uma reflexão técnica e científica sobre o tema viria naturalmente após a consagração legal oriunda do poder constituinte originário dos primeiros momentos republicanos. O positivismo jurídico conseguiu o comando, legitimado pelo legislador iluminado pela técnica e ciência. O governo então poderia dar curso ao projeto, instituindo comissões para deliberar do local propício para a mudança.

Pouco tempo decorrido do 15 de novembro formou-se a Comissão dos cinco juristas<sup>9</sup> encarregados de apresentar o anteprojeto do novel texto constitucional.

O projeto final, apresentado ao Governo Provisório em 24 de Maio de 1890, no seu art. 2º, § único, refere a escolha de um território com o fim de instalar a capital. Ruy Barbosa, então Ministro da Fazenda, propõe uma emenda ao dito artigo que dará forma ao texto final do projeto de Constituição do Governo Provisório, que será dado a público em 22 de junho do mesmo ano e que prevê:

“Art. 2º Cada uma das antigas províncias formará um Estado, e o antigo município neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União, enquanto outra coisa não deliberar o Congresso.

<sup>8</sup> Trata-se da Lei 2.874 de 19 de setembro de 1956.

<sup>9</sup> Foram eles: Rangel Pestana, António Luís Santos Werneck, Américo Brasiliense, Saldanha Marinho e Magalhães Castro. Os três primeiros positivistas militantes, os dois últimos republicanos liberais.

Parágrafo único: Se o Congresso resolver a mudança da capital, escolhido, para este fim, o território, mediante consenso do Estado ou dos Estados de que houver de desmembrar-se, passará o atual Distrito Federal, de *per si* a constituir um Estado.”

Pela primeira vez, temos o termo Distrito Federal – na linha do decalque proveniente dos EUA – em substituição do município neutro consagrado no período imperial desde 1834.

A Assembleia Constituinte vai apreciar o projeto apresentado pelo Governo Provisório e, durante os cem dias de trabalhos, teremos pelo menos duas dezenas de emendas no que tange à mudança da capital. Uma comissão especial apresentará três emendas e nas sessões plenárias ainda foram propostas cinco emendas que apreciaram a hipótese de mudança.

Uma emenda de Lauro Muller, deputado e governador de Santa Catarina, propõe que pertençam à União *uma zona de 440 léguas quadradas, situada no Planalto Central da República*<sup>10</sup>. Nessa emenda vem citada a carta de Varnhagen ao Ministro da Agricultura, escrita em 1877, quando da sua expedição, e que apresenta um rol de vantagens referente ao Planalto Central de Goiás.

Essa emenda será votada e aprovada e tornar-se-á no art. 3º da primeira Constituição republicana, após os constituintes acrescentarem a localização. Votada à véspera da promulgação, adquire então o texto definitivo. Vejamos os dois artigos que constitucionalizam a mudança:

“Art. 2: Cada uma das antigas províncias formará um Estado, e o antigo município neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao dispositivo do art. seguinte.

<sup>10</sup> A Constituição americana previa um território de 10 mil metros quadrados onde deveria ser instalada a capital, Washington.

Art. 3: Fica pertencendo à União, no Planalto Central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura capital federal.

Parágrafo único: Efetuada a mudança da capital, o atual Distrito passará a constituir um Estado.”

Faz-se necessário lembrar que ao Congresso estava reservado privativamente o poder de transferir a capital<sup>11</sup>. Assim, o poder executivo não participa do processo de decisão.

Deodoro da Fonseca logo dirigiu mensagem ao Congresso pedindo a mudança da capital.

Para formalizar o pedido do Marechal, o deputado pelo Piauí Joaquim Paranaçu apresentou, em 30 de Julho de 1891, o projeto de lei n. 71. Esse projeto visa atribuir ao Executivo plenos poderes para a transferência da capital.

Há um parecer contrário ao projeto da Comissão parlamentar das obras públicas. Enfim, o processo de decisão fica truncado nesses primeiros e turbulentos momentos do novo regime. Um impasse.

### 8. A Comissão Cruls

Instala-se uma Comissão, a 17 de maio de 1892, após mensagem do Marechal de Ferro ao Congresso, que manifesta reputar *inadiável a mudança da capital da União*<sup>12</sup>.

É instituída, por decreto do Ministro dos Transportes e Obras Públicas, Antônio Gonçalves de Faria, a Comissão de exploração do Planalto Central do Brasil. Esta será dirigida por Luís Cruls<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Art. 34, 13, da Constituição de 1891.

<sup>12</sup> “Reputando de necessidade inadiável a mudança da capital da União, o Governo trata de fazer seguir para o Planalto Central a comissão que deve proceder à demarcação da área e fazer sobre a zona os indispensáveis estudos.” A mensagem é do dia 12 de maio de 1892.

<sup>13</sup> Engenheiro belga, conheceu Joaquim Nabuco, que o introduziu na sociedade da Corte Imperial. Dom Pedro II o convidou para se instalar no Brasil, pois

A Comissão deverá primeiramente demarcar a área de 14.000 quilômetros quadrados para instalar o Distrito Federal. Conclui esse trabalho entre 1892 e 1894. Em seguida deve escolher o lugar mais propício para a edificação da cidade que será a futura capital.

O chamado retângulo Cruls muito se aproxima do que teria imaginado Varnhagen, incluindo as lagoas referidas pelo Visconde de Porto Seguro.

No seu relatório, Cruls invoca a salubridade do lugar e a sua similitude com as regiões mais sadias da zona europeia temperada; e também a beleza que considera elemento essencial para a decisão final.

A área delimitada foi ratificada pelo Congresso.

Para a segunda tarefa, a Comissão foi rebatizada com o nome de Comissão de Estudo da Nova Capital da União. O lugar para a construção foi escolhido. Coincidia com o acampamento de Luís Cruls. E é aí que hoje está localizada Brasília.

Entretantes a situação política havia-se alterado, com a subida ao poder de Prudente de Moraes. Em 3 de maio de 1897, a Comissão é oficialmente extinta, sendo que já estavam suspensos os trabalhos há cerca de um ano.

Mas o trabalho da Comissão será consagrado algumas décadas depois.

O Decreto n. 4.494 de 18 de junho de 1922, assinado por Epiácio Pessoa, após aprovação pelo Congresso, prevê a colocação, no dia da celebração do centenário da Independência, no futuro Distrito Federal, a pedra fundamental da futura cidade que tornar-se-ia a capital do País.

E tal efetivamente se deu, em 7 de setembro de 1922. Com o concurso de diversas personalidades da política nacional, a pedra fundamental foi selada.

considerava que os seus conhecimentos seriam bastante importantes para o desenvolvimento do Brasil. Foi nomeado em 1876 para o Observatório Imperial. Em 1878 já é primeiro astrônomo do Observatório. Em 1884 torna-se Diretor da instituição.

## 9. As Constituições de 1934 e 1937

Com a subida de Getúlio Vargas ao poder em 1930, tem-se o canto de cisne da elite tradicional brasileira, ligada à terra<sup>14</sup>. O consulado getulino inaugura o populismo no Brasil. As elites fundiárias deixam, com o exílio de Washington Luiz, de guiar política e culturalmente o país. É o momento de consolidação do modernismo tupiniquim que dera o seu primeiro grito em 1922. O projeto de mudança da capital terá grande importância nesse contexto de ruptura com a sociedade tradicional imperante, na Primeira República.

Pouco tempo volvido desde a Revolução de 9 de julho de 1932, instalou-se uma Assembleia Constituinte, que produzirá a terceira Constituição do Brasil.

A Constituição de 1934, no artigo 4º das suas disposições transitórias, reproduz a ideia consignada na Constituição anterior. Eis o texto:

“Será transferida a capital da União para um ponto central do Brasil. O Presidente da República, logo que esta Constituição entrar em vigor, nomeará uma comissão que, sob instruções do governo, procederá a estudos de várias localidades adequadas à instalação da capital. Concluídos tais estudos, serão presentes à Câmara dos Deputados, que escolherá o local e tomará, sem perda de tempo, as providências necessárias à mudança. Efetuada esta, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.”

Não esteve, como se sabe, muito tempo em vigor a Constituição de 1934. A fundação do Estado Novo produziu nova Constituição três anos depois, saída da pena de Francisco Campos. Nesta não encontramos qualquer dispositivo direto acerca da mudança da capital, salvo, naturalmente. O

<sup>14</sup> Um dos intelectuais ligados ao regime, Azevedo Amaral (1935), na sua obra *A aventura política do Brasil*, afirma que a Revolução de 1930 pôs fim ao poder das elites rurais dentro do Estado.

disposto no art. 7º: *O atual Distrito Federal, enquanto sede do Governo da República, será administrado pela União.*

A doutrina da Segurança Nacional<sup>15</sup>, componente importante da estratégia geopolítica desse novo Estado, cabe lembrar, terá importância no processo histórico-jurídico que envolve o assunto que ora tratamos. O IBGE<sup>16</sup>, ao dar parecer acerca dos problemas de base do Brasil de então, assevera a *necessidade de interiorizar a capital, como medida de segurança nacional, tanto interna como externa.* O Instituto chegou a propor a transferência da capital para Belo Horizonte<sup>17</sup>, transferência provisória é bem verdade, até a construção da almejada capital. Ou seja, temos um projeto previsto em duas fases.

Num discurso pronunciado no último dia de 1939, Vargas afirma ser a brasilidade confirmada essencialmente numa marcha para o oeste. O ideólogo da dita marcha foi Cassiano Ricardo, que irá publicar trabalho com o título: *Marcha para o Oeste: a influência da bandeira na formação social e política do Brasil.* Nele o intelectual releva a necessidade do espírito bandeirante para a implementação da interiorização. A *Marcha* teria o seu ponto alto na criação de uma capital localizada no retângulo Cruis.

No contexto do período, temos também de realçar a mudança da capital do Estado de Goiás<sup>18</sup>. Entre 1932 e 1942, surgiu Goiânia como nova capital, transformando a tra-

<sup>15</sup> Francisco Campos é o intelectual de maior relevância deste período e a doutrina em causa ficou a dever-lhe muito.

<sup>16</sup> Criado em 1938, deverá recensear os problemas básicos do Brasil e propor soluções.

<sup>17</sup> A nova capital mineira, que substituirá Ouro Preto, simbolizava a modernização do Brasil e a superação da mundivisão barroca colonial. Foi em 1897, ainda na primeira década da república, que se deu a transferência da capital do estado de Minas Gerais.

<sup>18</sup> No dia 20 de janeiro de 1932, o Governador Pedro Ludovico Teixeira anunciou a decisão de construir a nova capital. Referiu os dispositivos que previam a mudança nas Constituições estaduais de 1898 e 1918. O local foi definido no ano seguinte. E a inauguração teve lugar em 1942.

dicional cidade de Goiás em arqueológica lembrança das aventuras coloniais.

Uma nota ainda sobre esse período. Surgiu uma nova liderança em Minas Gerais. Juscelino Kubitschek é o jovem prefeito de Belo Horizonte. E, na linha da imposição do modernismo pelas novíssimas elites provenientes da Revolução de 1930, o prefeito trava relações com Niemeyer, e encomenda uma série de construções em volta do lago artificial da Pampulha. Acrescentemos o nome de Lúcio Costa, diretor da Escola de Belas-Artes após a Revolução de 1930<sup>19</sup>.

### 10. A Constituição de 1946

Terminada a Segunda Grande Guerra, temos a convocação, pelo General Dutra, da Assembleia Nacional Constituinte de 1946. É uma nova ótica que nasce com o sinal de dobre do Estado Novo.

Os constituintes, parece, andaram preocupados com assuntos de índole bastante alheia à da mudança da capital. A primeira versão do anteprojeto omitiu a matéria. Foi graças a Artur Bernardes, deputado da UDN por Minas Gerais, penúltimo Presidente da Primeira República; graças a uma intervenção de última hora, que, na versão definitiva do anteprojeto, o princípio da mudança ressurgiu em um artigo.

Após o êxito da intervenção de Artur Bernardes, temos ainda duas emendas. Uma de Café Filho, que sugere a mudança para Goiânia. Por sua vez, o mineiro Benedito Valadares propôs o Triângulo Mineiro como local para a capital. E o anteprojeto apresentado assenta em Minas, efetivamente, o local da capital. Notamos os regionalismos em força na Assembleia, que possui, pela teoria do poder constituinte originário, ilimitados poderes para deliberar.

Claro que os regionalismos também se manifestaram no plenário. Anotemos, por

<sup>19</sup> Um outro nome é imprescindível nesse contexto: Le Corbusier. Sua influência foi marcante no Brasil a partir dos anos 30. Doutrinou o jovem Niemeyer numa de suas estadas no Rio de Janeiro.

curioso, que os deputados Kubitschek e Israel Pinheiro apoiam a solução de Valadares. Para o futuro diretor da NOVACAP, o Triângulo Mineiro seria ideal para assentar a nova capital. A solução Goiânia<sup>20</sup> encontrou apoio, naturalmente, pelos deputados goianos e correligionários do deputado Café Filho.

Afinal foi promulgada a Constituição em 18 de setembro de 1946 e podemos ler, assim como podíamos na Lei Maior de 1934, nas disposições transitórias, em seu art. 4º, o seguinte texto:

“A Capital da União será transferida para o Planalto Central do país;

§ 1º Promulgado este ato, o Presidente da República, dentro de sessenta dias, nomeará uma comissão de técnicos de reconhecido valor para proceder ao estudo da localização da nova capital;

§ 2º O estudo previsto no parágrafo antecedente será encaminhado ao Congresso Nacional, que deliberará a respeito, em lei especial, e estabelecerá o prazo para o início da delimitação da área a ser incorporada ao domínio da União;

§ 3º Findos os trabalhos demarcatórios, o Congresso Nacional resolverá sobre a data da mudança da capital;

§ 4º Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o estado da Guanabara.”

O texto, mais torneado e claro que o da Carta de 1934, define o Planalto Central como local, reeditando a necessidade de estudo técnico para a sua definição. O poder legislativo deverá, então, deliberar, por meio de lei especial, e ordenar a transferência. São reiterações de etapas que nos fazem ver a sensível falta de continuidade na instabilidade política que marca o período republicano.

Novas Comissões serão ativadas para a localização. O Presidente Eurico Dutra,

<sup>20</sup> A cidade de Goiânia foi exaltada pela sua construção em moldes *moderníssimos*.

servindo-se de suas atribuições constitucionais, nomeou, em novembro de 1946, Comissão de estudo para a localização da nova capital do Brasil, e entregou a direção ao General Polli, que reafirma a solução da Comissão Cruls. Mas a área foi ampliada, alcançando 77.000 quilômetros quadrados.

Os resultados da Comissão Polli serão efetivados legislativamente pela Lei 1.803, de 5 de janeiro de 1953. Esta autoriza o poder executivo a realizar os estudos definitivos necessários à implantação da nova capital. Vejamos o artigo 1º da lei:

“O Poder Executivo está autorizado a proceder, na forma que julgará conveniente, na região do Planalto Central, compreendida entre os paralelos 15º30 e 17º e os meridianos WGr 46º30, e 49º13, aos estudos definitivos para a escolha do local da Nova Capital Federal que deverão ser concluídos dentro de um prazo de três anos.

§ 1º Os estudos mencionados neste artigo deverão satisfazer as seguintes condições:

- a) Clima e salubridade favoráveis;
- b) Facilidade de abastecimento em água e energia elétrica;
- c) Facilidade de acesso às vias de transporte terrestre e aéreo;
- d) Topografia adequada;
- e) Solo favorável às edificações e existência de materiais de construção;
- f) Proximidade de terras para cultivo;
- g) Paisagem atraente.

§ 2º Os estudos serão realizados com base em uma cidade de 500 mil habitantes.

§ 3º O prazo para o início desses estudos é de sessenta dias.”

As preocupações com a localização da cidade são as mesmas de tentativas anteriores, como facilmente podemos depreender da leitura da lei.

Dois anos transcorridos desde sua eleição para a Presidência da República, Getúlio

Vargas irá nomear a *Comissão de Localização da Nova Capital Federal*, dirigida pelo General Aguinaldo Caiado. Em 1955 teremos novo presidente da Comissão, na pessoa do Marechal José Pessoa Cavalcanti de Albuquerque. Em 15 de abril desse mesmo ano, a Comissão escolhe finalmente o local para a nova capital, e, ao final do ano de 1955, a Comissão passa a se chamar *Comissão de Planejamento da Construção e Mudança da Capital Federal*. Todos esses atos se dão durante a presidência de Café Filho, que assume após o suicídio de Vargas. Em seguida, será alçado ao poder Juscelino Kubitschek de Oliveira, eleito em outubro de 1955 e empossado em 31 de janeiro de 1956.

### *11. Fundação, construção e inauguração da nova capital*

Caminhando pela Praça dos Três Poderes, sob a canícula do Cerrado, podemos encontrar abrigo numa pequena construção marmórea. Trata-se do Museu Histórico de Brasília. Subindo alguns degraus, iremos nos deparar com textos gravados nas paredes de mármore. Dessa fonte oficial nos servimos para descortinar a velha ideia da construção de uma nova Capital ganhar uma nova dinâmica:

“Em sua campanha eleitoral pela Presidência da República, Juscelino Kubitschek de Oliveira mantém em cada localidade vivo diálogo com o povo, para ouvir-lhe aspirações e anseios. A 4 de abril de 1955, em Jataí, pequena cidade de Goiás, é inquirido por um popular se é seu propósito construir a nova capital no interior do país. ‘Cumprirei em toda sua profundidade a constituição e as leis. A constituição consagra a transferência. É necessário que alguém ouse iniciar o empreendimento – e o farei’, responde o candidato”<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> A Antiguidade Clássica buscou gravar relatos da fundação de suas Cidades. Roma e Atenas são exemplos paradigmáticos. A Pólis grega gravou es-

Eleito presidente, Juscelino não perderá tempo e irá consagrar como metassíntese a construção de Brasília.

A fundação, cercada de simbolismo, como vimos, foi marcada pela celebração da Primeira Missa. Já se trabalhava intensamente e, realizando o projeto de Lúcio Costa, uma Cruz gigantesca foi demarcada, eixos monumental e residencial se encontram sulcados em pleno Planalto Central<sup>22</sup>.

Mas a construção dependia da aprovação pelo Congresso do projeto de Lei encaminhado por Juscelino. A assinatura do projeto deveria ter tido lugar em Goiânia, a novíssima capital do Estado de Goiás. Mas o mau tempo não permitiu o pouso do avião que conduzia o presidente para a Amazônia. A sociedade goiana viu frustrada a recepção e assinatura no Palácio das Esmeraldas. Anápolis acabou por assistir à solenidade no dia 18 de abril de 1956<sup>23</sup>.

O projeto teve como redator o jurista, e também deputado por Minas Gerais, Santiago Dantas. O poder executivo necessitava de vasta autonomia para encetar a construção da capital. JK não deixou de fazer passar pelo crivo de diversas personalidades o texto do projeto elaborado pelo seu conterrâneo.

O projeto possui 26 artigos. É prevista a localização da cidade no Planalto central goiano. Importa sobretudo criar a Companhia Urbanizadora da Capital Federal, que ficará conhecida como NOVACAP, e estabelecer seus objetivos e atribuições.

---

ses relatos em estelas, guardadas na ágora. A nossa Cidade, não por acaso, gravou no mármore e situou na Praça dos Três Poderes a sua História oficial. Jean Louis Hout nota que as cidades medievais terão como principal fonte acerca da fundação das cidades os textos jurídicos.

<sup>22</sup> Não há como esquecer a fundação mítica de Roma com a charrua puxada pelo boi e a vaca. A terra que saltava fora do território sagrado da Cidade era cuidadosamente remetida para a parte interior daquela sulcada.

<sup>23</sup> O texto conhecido como "Mensagem de Anápolis" não deixa de fazer um breve relato sobre a história da ideia de interiorização da capital. Invoca também a necessidade do cumprimento da Constituição.

Também se estabelece o sistema administrativo da companhia. A administração será exercida por uma diretoria composta por cinco membros. Também contará com Conselhos Fiscal e de Administração.

Em cinco meses, o projeto será aprovado pelo Congresso Nacional. Houve obstrução na Comissão de Constituição e Justiça. Foi aprovado o regime de urgência para a sua tramitação. Na Comissão Especial de Mudança da Capital, presidida pelo deputado Pereira da Silva<sup>24</sup>, do PSD do Amazonas, surge o relatório de Emival Caiado, de Goiás, que é longo e profusamente documentado. O plenário da Câmara discute a matéria e há propostas de emendas. Assim, faz-se necessária a volta do projeto para as Comissões.

A delonga deu-se sobretudo na Câmara, tendo em vista que, em oito dias, o Senado aprovou o projeto por unanimidade de votos. A aprovação histórica se deu em 14 de setembro.

A lei foi sancionada a 19 de setembro de 1956. Trata-se da lei n. 2.874.

A NOVACAP é contemplada com amplos poderes. Empresa estatal, contudo, se rege pela lei das sociedades anônimas. Pode contratar empregados e promover importações diretamente com isenção de impostos. A lei ainda concede poderes para desapropriações e contratações de serviços sem concorrência<sup>25</sup>. Era a lei almejada por JK.

Muitos foram os nomes propostos para a capital do Brasil desde inícios de Oitocentos. Nova Lisboa, Pedrália, Imperatória, Tiradentes e Vera Cruz transitaram pelo imaginário dos idealizadores da nova capital. Mas vingou, finalmente, a proposta do deputado amazonense Pereira da Silva com o nome de "Brasília", outrora sugerido pelo Patriarca da Independência. A

---

<sup>24</sup> É ao presidente da Comissão que devemos a emenda que batiza juridicamente a nova capital com o nome de "Brasília".

<sup>25</sup> Ao Conselho de Administração é que é facultado o poder de dispensar concorrência.

formação etimológica de Brasília (Brasil em latim): Brasil com o sufixo -ia, produz um diminutivo carinhoso<sup>26</sup>...

Finalmente Brasília surge com o nome de capital do Brasil no artigo 33 da lei 2.874: *É dado o nome de "Brasília" à nova Capital Federal.*

## 12. Conclusão

Ao encerrar este breve texto, articulemos algumas das principais impressões oriundas da pesquisa empreendida.

Cabe observar que numerosíssimos e variadíssimos trabalhos, no Brasil e no Mundo, foram suscitados pela construção da cidade que acaba de completar 50 anos. A bibliografia é abundante! Entretanto, no que respeita ao aspecto jurídico-histórico, ainda estamos perante uma selva pouco desbravada.

Tanto no que tange às fontes formais quanto às materiais, desconhecemos análise e trabalho de fôlego. A crítica histórico-jurídica, *ipso facto*, também é escassa. Importante notar que as fontes estão à disposição, acessíveis e bem condensadas.

Existem diversas obras vincadamente apoloéticas acerca da criação e construção da cidade, contudo o caráter laudatório pode prejudicar o método científico e a crítica.

Excelentes são as fontes referentes ao campo político, com os discursos que, lógica e retoricamente, encetaram a conquista da opinião nacional para o projeto da nova capital.

No campo do processo legislativo, temos a possibilidade de consultar projetos de lei e suas respectivas discussões. Também o direito positivo, com leis, decretos, decisões, emanados do Estado, estão à disposição do pesquisador.

O trabalho publicado em 1960 pelo Serviço de Documentação da Presidência da República, em 3 volumes, intitulado

<sup>26</sup> Há outras hipóteses etimológicas. Deixemos esta consignada à guisa de graça.

*Antecedentes Históricos*, é, com certeza, a principal fonte nos domínios político-jurídico, assim como dos pareceres técnicos. São mais de 1.300 páginas que fornecem o essencial dos períodos colonial, imperial e republicano no que concerne ao processo de interiorização.

A revista editada desde 1957 pela NOVACAP, *Revista Brasília*, oferece muitos elementos na linha dos aspectos deliberativos. Mas todos os atos e solenidades importantes até a inauguração estão, da mesma forma, disponíveis.

Claro está que estudos no campo do Urbanismo e da Arquitetura são abundantes pelo prisma invulgar e contemporâneo do tema. Também a Geografia dá atenção ao tema da localização da cidade.

O breve percurso intentado nestas linhas buscou obter uma visão, ainda que sumária, do processo legislativo que culminou com a lei 2.874/56<sup>27</sup>. O caminho, sinuoso, seguido pelas leis brasilienses, deixa-nos a profunda sensação de uma ideia que inquietou gerações de brasileiros, ideia audaciosa que acabou por transformar a inóspita savana central do Brasil numa Cidade carregada de simbolismo e que já

<sup>27</sup> Eis o primeiro artigo da histórica lei:

"Art. 1º A Capital Federal do Brasil, a que se refere o art. 4º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 18 de setembro de 1946, será localizada na região do Planalto Central, para esse fim escolhida, na área que constituirá o futuro Distrito Federal circunscrita pela seguinte linha:

Começa no ponto da Lat. 15º 30'S e long. 48º 12'W. Green. Dêsse ponto, segue para leste pelo paralelo de 15º 30'S até encontrar o meridiano de 47º e 25'W. Green. Dêsse ponto segue o mesmo meridiano de 47º e 25'W. Green, para o sul até o Talweg do Córrego de S. Rita, afluente da margem direita do Rio Preto. Daí pelo Talweg do citado córrego S. Rita, até a confluência dêste com o Rio Preto, logo a juzante da Lagoa Feia. Da confluência do córrego S. Rita com o Rio Preto, segue pelo Talweg dêste último, na direção sul, até cruzar o paralelo de 16º 03'S. Daí, pelo paralelo 16º 03' na direção Oeste, até encontrar o Talweg do Rio Descoberto. Daí para o norte, pelo Talweg do Rio Descoberto, até encontrar o meridiano de 48º 12'W. Green. Daí para o Norte pelo meridiano de 48º 12'W. Green, até encontrar o paralelo de 15º 30' Sul, fechando o perímetro."

nasceu com uma História, de muitos modos, ainda desconhecida.

As leis, os caminhos da legislação, ajudarão, certamente, a reencontrar e resgatar essa História.

### Referências

- AMARAL, Azevedo. *A aventura política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1935.
- ANTECEDENTES históricos. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1960. (Coleção Brasília, 2 v.).
- BRASIL. *Constituições brasileiras* (8 volumes). Brasília: Edições técnicas do Senado Federal, 1987.
- COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. Lisboa: Editora Clássica, 1950.
- HUOT, Jean Loui. *La ville neuve, une idée de l'Antiquité*. Paris: Ed. Errance, 1988.
- KUBITSCHKEK, Juscelino. *Por que construí Brasília*. Rio de Janeiro: Editora Bloch, 1975.
- RICARDO, Cassiano. *Marcha para o oeste: a influência da bandeira na formação social e política do Brasil*. [S.l.]: [s.n.], 1940.
- VIDAL, Laurent. *De Nova Lisboa a Brasília – A invenção de uma capital (séculos XIX-XX)*. Brasília: Editora UnB, 2009.
- VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *Memorial orgânico que a consideração das assembleias geral e provincias do império apresenta um brasileiro*. [S.l.]: [s.n.], 1849.
- \_\_\_\_\_. *Ofício ao ministro da agricultura*. Disponível em: <<http://doc.brazilia.jor.br/HistDocs/Relatorios/1877varnhagenFormosa.htm>> Acesso em: 4 out. 2010.